

## **A LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA (LEI Nº 13.445/2017) E A FACILITAÇÃO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DO RESIDENTE FRONTEIRIÇO**

### **THE BRAZILIAN MIGRATION LAW (LAW Nº 13.445 / 2017) AND THE FACILITATION OF THE FREE MOVEMENT OF THE BORDER RESIDENT**

**Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda<sup>1</sup>**

**Dirceu Marchini Neto<sup>2</sup>**

**Fernando Jose Ludwig<sup>3</sup>**

Curso de Relações Internacionais

Universidade Federal do Tocantins

Palmas – Tocantins – Brasil

**Resumo:** Este artigo analisa as disposições acerca dos residentes fronteiriços trazidas pela Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. É apresentado um estudo sobre a facilitação da livre circulação do residente estrangeiro fronteiriço, mediante a possibilidade de obtenção de um documento que autorize o exercício de atos da vida civil em território brasileiro. Analisam-se também os conceitos de pessoa nacional e de apátrida, além das várias disposições legais sobre a autorização de residência e concessão de naturalização a pessoas que não sejam consideradas como nacional por nenhum Estado. Ao final, são apresentadas as críticas à Lei de Migração. Os resultados desta pesquisa apresentam a evolução jurídica relacionada ao respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Lei de Migração. Brasil. Residente Fronteiriço. Apátrida. Lei nº 13.445.

**Abstract:** This article analyzes the legal provisions on border residents brought by the Brazilian Immigration Law, Law nº 13.445, dated May 24, 2017. A study is presented on the facilitation of the free movement of foreign border residents, through the possibility of obtaining a document authorizing the exercise of acts of civil life in Brazilian territory. It also analyzes the concepts of national person and stateless person, besides the several legal provisions on the authorization of residence and grant of naturalization to people who are not considered as national by any State. At the end, criticisms of the Migration Law are presented. The results of this research show the legal evolution related to respect for human rights and the dignity of the human person.

**Key-words:** Law of Migration. Brazil. Border Resident. Stateless. Law nº 13.445.

**Recebido:** 07/03/2019

**Aprovado:** 07/03/2019

---

<sup>1</sup> jan\_marcell@hotmail.com

<sup>2</sup> dirceumarchini@uft.edu.br

<sup>3</sup> fernandoludwig@uft.edu.br

### **Considerações iniciais**

Depois de muito debate no Congresso Nacional, a Lei de Migração Brasileira (Lei nº 13.445) foi publicada em 24 de maio de 2017, com entrada em vigor cento e oitenta dias depois de sua publicação oficial. Conforme disposição do próprio texto legal, a entrada em vigência desta lei revogou a antiga Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro, e revogou também a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, que regulava a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade.

A nova Lei de Migração (NLM) apresenta diversas inovações jurídicas quanto à forma de receber e lidar com migrantes e visitantes que chegam e que já estão em território brasileiro. E também apresenta algumas disposições para os residentes fronteiriços, a fim de facilitar a sua livre circulação em território brasileiro. É justamente sobre as disposições a respeito do residente fronteiriço que trata esse artigo e sobre o quê discorreremos a seguir.

Assim, o presente artigo tem como escopo principal inquirir acerca da efetividade jurídica e social da NLM, passado por escrutinar: as inovações apresentadas pela NLM representam uma ruptura com a legislação anterior em vigor? Argumenta-se, assim, que este dispositivo jurídico tem a capacidade alterar as realidades fronteiriças brasileiras e viabilizar a perspectiva de que a migração é um direito humano. Podemos verificar que essa realidade nas fronteiras é apresentada de forma violenta cada vez mais com maior intensidade e visibilidade, reverberando a necessidade de um instrumento legal que pudesse amenizar a conflitualidade e trazer princípios e normas para garantir o respeito à dignidade da pessoa humana do migrante.

O artigo adota a técnica de pesquisa qualitativa, com as revisões literárias sobre a temática em tela e análise documental das normas brasileiras sobre migrações, principalmente o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 818/1949) e a nova lei de migração brasileira (Lei nº 13.445/2017). Assim, o presente artigo está subdividido da seguinte forma: primeiro, abarca-se a previsão legal que a nova lei de migração traz sobre os residentes fronteiriços e os apátridas, facilitando a circulação de migrantes que moram em fronteiras e o reconhecimento da condição de pessoas que não têm nacionalidades; segundo, mostra-se que há outros dispositivos legais, anteriores à nova lei de migração, utilizados pelo Brasil para abarcar a facilitação da circulação de residentes fronteiriços, conhecidos como Tratados bilaterais do Brasil sobre residentes fronteiriços; e por último, aborda-se críticas à nova lei, adentrando a análise sobre aspectos negativos e positivos desse dispositivo legal inovador para a política migratória brasileira.

## **1. Residentes Fronteiriços e Apátridas diante da Lei de Migração Brasileira**

A Lei de Migração, na Seção I do Capítulo I, que é composta pelos artigos 1º e 2º, conceitua “imigrante”, “emigrante”, “residente fronteiriço”, “visitante” e “apátrida”. Segundo a própria lei, o residente fronteiriço é a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho. Analisando este conceito, é preciso ressaltar que pessoa nacional é toda aquela pessoa que possui uma nacionalidade e que apátridas são as pessoas que não são consideradas como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

No artigo 23, a Lei de Migração informa que, “a fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil” (BRASIL, 2017). A partir da entrada em vigor desta lei, os residentes fronteiriços passaram a ter direito a um documento de residente fronteiriço para poderem praticar todos os atos da vida civil que um brasileiro que atingiu a maioridade pode praticar dentro do território nacional.

Com a nova Lei de Migração, o estrangeiro que vive em uma cidade vizinha que faz divisa com o território brasileiro, ao receber essa autorização para realização de atos da vida civil no Brasil, gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração (regime apresentado pela própria Lei de Migração), conforme especificado em regulamento.

Contudo, a Lei 13.445, em seu artigo 24, informa que “a autorização referida no caput do artigo 23 indicará o município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos” (BRASIL, 2017). Ou seja, o residente fronteiriço que receber a autorização somente poderá usufruir de seus novos direitos na cidade indicada no próprio documento de autorização, conforme especifica o parágrafo 2º do artigo 24, “o espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço” (BRASIL, 2017).

Este documento de residente fronteiriço poderá ser cancelado, a qualquer tempo, se o titular tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo, obtiver outra condição migratória, sofrer condenação penal, ou exercer direito fora dos limites previstos na autorização. Portanto, ao estrangeiro fronteiriço que receber o documento brasileiro para exercer os atos da vida civil no Brasil, caberá seguir à risca o artigo 25 da Lei de Migração,

que estipula essas condições acima mencionadas, ou terá seu documento cancelado e terá que se submeter às normas gerais de migração no Brasil, aplicadas a estrangeiros não fronteiriços.

Com relação ao apátrida, termo citado no início deste artigo, a Seção II do Capítulo III da Lei de Migração traz diversas instruções. Primeiramente, relembramos que os apátridas que conservam a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho também poderão receber a autorização para praticar os atos da vida civil no Brasil. Por isso, é interessante apresentarmos as disposições da Lei 13.445 com relação à proteção do apátrida e com relação à redução da apatridia.

A nova Lei de Migração, conforme já explicamos, garante ao apátrida que reside em município estrangeiro fronteiriço uma autorização para praticar os atos da vida civil no Brasil, e garante ao apátrida que reside no Brasil um simplificado processo de naturalização, que é iniciado logo que for reconhecida a situação de apatridia. O parágrafo 2º do artigo 26 reza que (BRASIL, 2017):

Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

O reconhecimento da condição de apátrida assegura os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, bem como outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil. Além disso, a Lei de Migração definiu que se deve aplicar ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionado em seu artigo 4º, transcrito abaixo (BRASIL, 2017):

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

- I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- II – direito à liberdade de circulação em território nacional;
- III – direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- IV – medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
- VI – direito de reunião para fins pacíficos;
- VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

XII – isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII – direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

XIV – direito a abertura de conta bancária;

XV – direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência;

XVI – direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

O artigo 26, § 5º, da Lei de Migração, ainda informa que o processo de reconhecimento da condição de apatridia tem como escopo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais. Reconhecida a condição de apátrida, nos termos do inciso VI do § 1º do artigo 1º, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira.

O mesmo artigo 26, § 7º, ainda dispõe que, caso o apátrida opte pela naturalização, a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 (trinta) dias, observado o artigo 65. O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.

Caberá recurso contra decisão negativa de reconhecimento da condição de apátrida. Se persistir a decisão de denegar o reconhecimento da condição de apátrida, é vedada a devolução do indivíduo para país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco, de acordo com os § 9º e 10 do artigo 26 (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração ainda reconhece o direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida e estipula que três situações implicam em perda da

proteção conferida por esta Lei: “I – a renúncia; II – a prova da falsidade dos documentos invocados para o reconhecimento da condição de apátrida; ou III – a existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa” (BRASIL, 2017).

Entretanto, vale ressaltar que a naturalização simplificada à qual nos referimos acima é um procedimento válido para os apátridas residentes no território brasileiro, que possuem autorização de residência. Aos apátridas residentes em países vizinhos, especificamente em municípios fronteiriços, apenas será concedida a autorização para exercício dos atos da vida civil no Brasil, conforme explicamos anteriormente.

Sobre o disposto na Seção IV do Capítulo III da Lei de Migração sobre a autorização de residência, esta poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses (BRASIL, 2017):

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;

II - a pessoa:

- a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;
- b) seja detentora de oferta de trabalho;
- c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;
- d) (VETADO);
- e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida;
- f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional;
- g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;
- h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;

III - outras hipóteses definidas em regulamento.

Portanto, apesar de a Lei de Migração autorizar a concessão de autorização de residência a residentes fronteiriços e a apátridas, sob as condições acima descritas, ela também deixa claro

que não se concederá a autorização de residência a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, ressalvados os casos em que: a conduta caracterize infração de menor potencial ofensivo; a pessoa se enquadre nas hipóteses previstas nas alíneas “b”, “c” e “i” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput do artigo 30 desta Lei (transcrito acima). O § 4º do artigo 31 determina que o solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus à autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.

Com essas disposições sobre os residentes nacionais e apátridas fronteiriços, dentre as várias outras disposições relacionadas à concessão de vistos e de autorização de residência, às medidas de retirada compulsória do migrante do território brasileiro e às concessões de naturalização, a Lei de Migração demonstra que o Governo da República Federativa do Brasil passa a enxergar o migrante e o visitante de uma forma mais humanitária, diferentemente da forma estipulada no revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, uma lei que era fruto da ditadura brasileira e da aparente necessidade de segurança nacional existente à época.

Com relação à livre circulação de povos indígenas pelas fronteiras do território brasileiro, Nunes escreveu o seguinte (2017, p. 34):

O texto da LDM aprovado pelo Congresso Nacional, diferentemente do EE, fazia referência aos povos indígenas e às populações tradicionais e garantia seus direitos originários, especialmente o ‘direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas’ (§ 2º do art. 1º). Isso é reflexo da evolução normativa dos últimos anos, na qual se destacam a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) e a Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito dos Povos Indígenas (2007). Todavia, o § 2º do art. 1º foi vetado e excluído do texto que entrou em vigor. Esse tema é, por vezes, espinhoso pois há povos localizados em zonas limítrofes e a CF considera a faixa de fronteira ‘fundamental para a defesa do território nacional’ (§ 2º do art. 20). Ressalta-se, contudo, que a LDM não prevê regras especiais sobre a nacionalidade dos povos indígenas transfronteiriços a exemplo do que ocorre na Colômbia.

Na Seção II do Capítulo I da Lei de Migração, há um rol de princípios e garantias que passam a reger a política migratória brasileira a partir de 2017 (BRASIL, 2017):

#### Seção II

##### Dos Princípios e das Garantias

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;

- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Várias leis trazem princípios e garantias que regem políticas públicas. Contudo, nem todas são efetivamente cumpridas. Caso seja cumprida conforme o proposto no texto promulgado, a Lei de Migração vai promover a entrada regular e a regularização documental dos imigrantes e propiciar uma acolhida mais humanitária. Contudo, é preciso que os órgãos de fiscalização acompanhem atentamente a efetividade desta lei, para que migrantes e visitantes que venham ao Brasil não se vejam presos em uma “cilada” de um país que possui uma excelente Lei de Migração que não é cumprida.



## **2. Tratados bilaterais do Brasil sobre Residentes Fronteiriços**

Vale ressaltar que antes da entrada em vigência da Lei de Migração, o já revogado Estatuto do Estrangeiro, em seu artigo 21, facilitava a entrada do estrangeiro natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, desde que apresentasse prova de identidade. Esse residente fronteiriço também podia, segundo o Estatuto do Estrangeiro, exercer atividade profissional no Brasil e ter acesso a instituições de ensino brasileiras. O Estatuto previa, também, a entrega de um documento de identificação e uma Carteira de Trabalho e Previdência Social, emitidos pelo Governo Brasileiro para esse estrangeiro, quando fosse o caso. Tudo bastante parecido com as disposições da nova Lei de Migração no que se refere ao documento de identificação a ser entregue ao residente fronteiriço. De acordo com Nunes (2017, p. 90):

O EE previa um regime facilitado de ingresso no país, exercício de atividade profissional e acesso aos estabelecimentos de ensino para o “natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território brasileiro nacional” (art. 21). A Polícia Federal é responsável pelo cadastramento e fornecimento de documento especial de identificação para os estrangeiros que fazem jus a esse benefício. A LDM contém igualmente um regime especial para o residente fronteiriço, a quem “poderá ser concedida [...], mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil” (art. 23). Essas vantagens são limitadas ao município brasileiro limítrofe e as condições específicas para o fornecimento do documento de trânsito vicinal podem ser estabelecidas por regulamento interno ou tratado.

Além disso, mesmo antes de novembro de 2017, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei de Migração, o Brasil já tratava da questão do residente fronteiriço através de tratados bilaterais com países sul-americanos vizinhos, como uma forma de estabelecer e manter zonas fronteiriças. Por exemplo, há tratados bilaterais entre:

I) Brasil e França, que criaram um Regime de Circulação Transfronteiriça entre o Estado do Amapá e a Região da Guiana. Além disso, esses dois países assinaram um Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as Localidades do Oiapoque (território brasileiro) e St. Georges de Oyapock (território francês);

II) Brasil e Guiana, denominado Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço e de Transporte para as Localidades de Bonfim (no Brasil) e Lethen (na Guiana), firmado em 2009;

III) Brasil e Venezuela, denominados Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas e Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço, ambos negociados em 2010;

IV) Brasil e Bolívia, denominado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, de 2004;

V) Brasil e Colômbia, denominado Acordo para o Estabelecimento da Zona de Regime Especial Fronteiriço para as Localidades de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia), negociado em 2008;

VI) Brasil e Peru, que já assinaram diversos acordos desde 2009, a citar: Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Zona de Integração Fronteiriça, Acordo-Quadro para o Estabelecimento de Sistemas de Controle Integrados de Postos de Fronteira, Acordo-Quadro sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, e Acordo para Facilitação do Trânsito de Veículos de Uso Particular;

VII) Brasil e Uruguai, denominado Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 2002;

VIII) Brasil e Argentina, denominado Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, de 2005, que aponta dezenove cidades, sendo as brasileiras: Foz do Iguaçu, Barracão, Capanema, Dionísio Cerqueira, Porto Mauá, Porto Xavier, Itaquí, São Borja, Uruguaiana, Barra do Quaraí, e as argentinas: Andrezito, Puerto Iguazú, Bernardo de Irigoyen, Alba Posse, San Javier, Santo Tomé, Paso de los Libres, Alvear e Monte Caseros.

Ainda segundo Nunes (2017, p. 91):

Conquanto os tratados não sejam um elemento imprescindível para a aplicação do regime especial para residentes fronteiriços, nota-se que, dadas as muitas particularidades das zonas limítrofes, há uma predisposição do governo brasileiro em negociar instrumentos específicos e assegurar a reciprocidade de tratamento. Nas relações com o Paraguai, por exemplo, em que pese uma região fronteiriça com centros urbanos expressivos e intenso fluxo de pessoas e mercadorias, os tratados são mais voltados para problemas ligados à segurança.

Enfim, conforme já discurremos a respeito, o artigo 19 da Lei de Migração determina que se faça a “identificação civil por dados biográficos e biométricos, e é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de residência” (BRASIL, 2017). Depois de efetuar o registro, o estrangeiro pode obter o documento de identidade e exercer os atos da vida civil no Brasil. Ao contrário do revogado Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração não apresenta claramente qual é o órgão responsável pela expedição do documento de identidade e nem detalha regras referentes à atualização do registro. A nova lei apenas dispõe que a “gestão dos assuntos relacionados à identificação, documentação e ao cadastro dos titulares, conforme o art. 22, será disciplinada por regras específicas” (NUNES, 2017, p. 92). Além disso, a Lei

deixa claro que não efetuar o registro no prazo legal é infração (artigo 109, III e IV da Lei de Migração).

### **3. Críticas à Lei de Migração**

Pode-se dizer que a Lei de Migração apresenta diversos aspectos positivos e alguns aspectos que foram vistos como bastante negativos por parte de alguns políticos brasileiros (pelo menos na ocasião de sua votação no Congresso Nacional), acadêmicos, Organizações Internacionais e Organizações não Governamentais (ONGs).

Como aspecto positivo, podemos citar o foco principal da lei: o migrante e o visitante, que agora passam a ser tratados como pessoas, como seres humanos, diferentemente do foco da lei anterior sobre migração. No artigo 2º do revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/1980, a redação era a seguinte (BRASIL, 1980):

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

O trecho acima demonstra que o Estatuto do Estrangeiro se preocupava muito mais com os interesses do governo ditatorial do que com os migrantes, que são pessoas com direitos humanos e possuidores de dignidade. O Estatuto do Estrangeiro priorizava a segurança nacional, a organização institucional, os interesses socioeconômicos do Brasil e o trabalhador nacional. Diferentemente, a Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, em seu artigo 3º, apresenta os novos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, repudiando a xenofobia, vedando a criminalização da migração e promovendo acolhida humanitária.

A acolhida humanitária é um visto temporário específico para aqueles que precisam sair dos países de origem, mas não são considerados refugiados, além de menores desacompanhados e estrangeiros que entram no território nacional para tratamentos de saúde.

Os defensores da nova Lei de Migração afirmam que ela incentivará a vinda de migrantes e visitantes ao Brasil, e que a maioria destes virão para trabalhar e ter uma vida melhor, impulsionando a economia e ajudando no desenvolvimento do país.

Além disso, com relação à saída do migrante do território brasileiro, a Lei de Migração garante o direito ao contraditório e evita que refugiados que precisem de amparo sejam deportados. Ou seja, a nova lei traz o princípio do contraditório e da ampla defesa e a garantia de acesso à assistência judiciária gratuita, com a atuação obrigatória da Defensoria Pública da

União (DPU) em casos de detenção de migrantes nas fronteiras, inviabilizando a deportação imediata realizada pela Polícia Federal. De acordo com Ramos (2017),

Com esse novo marco jurídico, o Brasil dá importante passo para tratar as migrações como verdadeiros ganhos (materiais e imateriais) para nossa sociedade, até hoje escondidos pelo discurso xenófobo. O passado, o presente e o futuro do Brasil estão relacionados com as migrações: nada mais justo e favorável aos interesses nacionais que tratar o migrante com dignidade, estimulando-o a contribuir, tal qual ocorreu ao longo de nossa história, ao desenvolvimento de uma sociedade plural, desenvolvida e justa.

Os contrários à Lei de Migração afirmam que os imigrantes podem tomar empregos e benefícios que eram de brasileiros, promovendo gastos públicos, pois estes terão acesso à Justiça, à educação, à saúde, a programas e serviços sociais, à previdência, e à proteção ao trabalhador.

Além disso, os opositores à nova Lei de Migração afirmam que o texto legal retira poderes de fiscalização da Polícia Federal e abre as portas para possíveis criminosos. Para esses que se opõem à lei, a abertura pode facilitar o tráfico de drogas e, assim, a polícia não terá como definir quem é e quem não é da população brasileira.

Entendemos que a nova Lei de Migração não dificulta o controle da migração, mas proporciona segurança jurídica necessária para os procedimentos legais abarcados por esta lei (vistos, naturalização, autorização para realização de atos da vida civil para residentes fronteiriços, autorização de residência, proteção do apátrida, entrada e saída do território brasileiro, medidas de cooperação, etc.). A Lei 13.445 apresenta o direito à migração como um direito do ser humano e traz princípios e normas para garantir o respeito a esse direito.

Paulo Henrique Faria Nunes (2017, p. 35) afirma que os Estados podem colher bons e maus frutos em virtude da imigração e da emigração. Este autor afirma que mesmo que exista em todo o mundo uma discussão sobre a salvaguarda dos direitos humanos, a discussão não é pacífica, pois em momentos de crise econômica, alguns governos tendem a adotar medidas de restrição em relação a imigrantes.

Segundo Nunes (2017, p. 35), a migração pode gerar efeitos positivos e negativos. Este autor dividiu a migração em dois grupos, o da imigração e o da emigração, a fim de melhor analisar esses efeitos.

#### IMIGRAÇÃO

EFEITOS POSITIVOS DA IMIGRAÇÃO: I) Ocupação e exploração econômica de vazios demográficos; II) Rejuvenescimento da população em países com alto percentual de idosos; III) Obtenção de trabalhadores em

setores com carência de mão de obra; IV) Aumento do número de contribuintes no sistema previdenciário; Expansão do mercado consumidor interno; V) Cumprimento de obrigações derivadas de tratados internacionais e projeção da imagem do país no cenário global; VI) Obtenção de mão de obra qualificada em setores estratégicos.

EFEITOS NEGATIVOS DA IMIGRAÇÃO: I) Concorrência com o trabalhador nacional por postos de trabalho; II) Sobrecarga dos serviços públicos essenciais (educação, saúde, transporte, segurança, assistência social); III) Insegurança sanitária (endemias); IV) Crime transnacional (entorpecentes, descaminho, contrabando, tráfico de pessoas); V) Instabilidade político-institucional.

#### EMIGRAÇÃO

EFEITOS POSITIVOS DA EMIGRAÇÃO: I) Qualificação da mão de obra nacional; II) Aquisição de conhecimento em setores estratégicos; III) Vínculos diplomáticos e comerciais com países receptores de imigrantes em médio e/ou longo prazo; IV) Recebimento de divisas enviadas pelos emigrantes dos países de origem (remessas).

EFEITOS NEGATIVOS DA EMIGRAÇÃO: I) Perda de parcela da população jovem; II) Perda de trabalhadores com alto nível de qualificação; III) Crime transnacional (entorpecentes, descaminho, contrabando, tráfico de pessoas); IV) Prejuízo à imagem do país; V) Redução de investimentos no mercado nacional.

Tendo em vista que a lei foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional Brasileiro, deputados e senadores, apesar de terem conhecimento de todos os efeitos negativos apresentados na citação acima, preferiram apostar nos efeitos positivos da imigração para a economia e para a sociedade brasileira. Segundo Guerra (2017b, p. 95),

O Senado Federal aprovou no dia 18 de abril de 2017,<sup>7</sup> por unanimidade, o projeto Substitutivo da Câmara dos Deputados n. 7/2016 que revoga o Estatuto do Estrangeiro, criado durante o governo militar, e instituiu a nova Lei de Migração brasileira (Lei 13.345/2017).

Em nota, o supracitado autor ainda detalha que:

A nova Lei de Migração foi proposta pelo atual ministro das Relações Exteriores, senador Aloysio Nunes, em 2013. Aprovado pelo plenário do Senado em agosto de 2015, o PLS 288/2013 seguiu para a Câmara, foi rebatizado de PL 2.516/2015 e tramitou sob relatoria do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), em uma Comissão Especial. Aprovado pelo plenário da Câmara em dezembro de 2016, o projeto voltou para o Senado. O novo relator designado foi o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que recomendou a aprovação de um texto muito próximo ao que voltara da Câmara. A lei foi aprovada por 43 dos senadores presentes e teve quatro votos contrários e uma abstenção (GUERRA, 2017b, p. 95).

Após a aprovação, o Presidente da República, Michel Temer, sancionou a lei com vinte vetos, cedendo à pressão da Polícia Federal, do Ministério da Justiça e do Gabinete de Segurança

Institucional. Os principais artigos vetados diziam respeito a: I) possibilidade de anistia (visto de residência) para todos que entraram até 6 de julho de 2016 no Brasil, independentemente da situação migratória individual anterior; II) possibilidade de livre circulação entre fronteiras para povos indígenas e populações tradicionais em territórios ocupados por seus ancestrais; III) possibilidade de imigrantes exercerem cargos, empregos ou função pública e a concessão automática de residência no país a aprovados em concursos públicos; IV) possibilidade de revogação de expulsões decretadas antes de 1988 e proibição da exigência de prova documental “impossível ou descabida” a estrangeiros; V) possibilidade de dispensa do serviço militar a brasileiros que cumprissem obrigações militares em outro país; VI) impossibilidade de expulsão de imigrantes que morassem no Brasil por mais de quatro anos e que cometessem crimes.

Para o Ministério da Defesa e para a Polícia Federal, sem esses vetos, a Lei de Migração enfraqueceria as defesas das fronteiras, facilitando assim a entrada de entorpecentes e armas, causando problemas também à infraestrutura de Estados de fronteira devido ao recebimento de imigrantes ilegais.

Com pensamento oposto ao do Ministério da Defesa e ao da Polícia Federal, o autor Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira (2017, p. 178) é contrário aos vetos presidenciais feitos no projeto da Lei de Migração,

Muito embora não seja uma “lei dos sonhos”, a sociedade brasileira, em particular imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar, dado que, mesmo com os vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei.

Contudo, ainda há muito a se fazer! Os próximos passos apontam nas seguintes direções: assegurar que a regulamentação preserve esses avanços e que a lei não seja desfigurada nesse processo; reivindicar a imediata definição do organismo de governo que será responsável pela condução das políticas migratórias; buscar reverter de alguma forma os vetos presidenciais, sobretudo aqueles que atingiram os povos indígenas e o que negou anistia aos migrantes que se encontram em situação irregular; e promover campanhas educativas e de esclarecimentos sobre a necessária implementação da lei, de modo a combater, no campo das ideias, os setores contrários à migração, o que não significa diminuir a atenção sobre possíveis atitudes mais agressivas, que irão requerer denúncia junto às autoridades policiais.

Pode-se ressaltar que o autor citado se refere à “regulamentação” da Lei de Migração, uma regulamentação que estava prestes a ser publicada na ocasião da publicação de seu artigo. Vale mencionar que a regulamentação foi feita pelo Governo Federal. Em 20 de novembro de 2017, o Presidente da República expediu o Decreto nº 9.199, que regulamenta a Lei nº 13.445,

de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração). Esse decreto de regulamentação vem sendo bastante criticado pela doutrina especializada, por ser contra *legem e praeter legem*, ou seja, por produzir normas que não encontram respaldo na lei regulamentada. Criticado, inclusive, pelos próprios ex-integrantes da Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça que teve a finalidade de elaborar a proposta de anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, conforme pode-se constatar em Ramos, Rios e Cleve (2017).

Por fim, apesar dos vetos presidenciais, a nova Lei de Migração apresenta inovações que colocam o Brasil em destaque na legislação internacional. Ao contrário do que se vê na maior parte dos países, a Lei de Migração brasileira acaba com o conceito de que todo estrangeiro deve ser visto como uma ameaça à soberania nacional. Entretanto, é preciso que o Brasil aperfeiçoe suas políticas internas de controle das fronteiras no que diz respeito a portos, aeroportos e regiões de fronteira.

### **Considerações Finais**

A nova Lei de Migração, com o intuito de facilitar a livre circulação do residente fronteiriço, instituiu que o Governo Brasileiro poderá conceder autorização para a realização de atos da vida civil, mediante requerimento do interessado. Esta medida atende a demandas antigas de populações existentes ao longo da extensa fronteira do Brasil com seus vizinhos da América do Sul.

Com isso, o residente fronteiriço que detiver essa autorização passará a gozar das garantias e dos direitos assegurados pela nova Lei. Contudo, a autorização poderá ser cancelada a qualquer tempo, se o titular tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-la, ou se obtiver outra condição migratória, ou se sofrer condenação penal ou se exercer direito fora dos limites previstos na autorização.

Concomitantemente, o reconhecimento da condição de apátridas assegurou direitos e garantias para os migrantes sem nacionalidade. Representa a normatização de entendimentos e direitos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e que foi promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, além de novos direitos e garantias de equiparação de sua condição à de qualquer migrante no país (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração contribui bastante para melhorar a situação dos estrangeiros que chegam ao Brasil, pois propicia facilidades de ingresso no país e, ao mesmo tempo, permite ao Estado Brasileiro ter maior credibilidade no âmbito internacional. Diferentemente da

antiga legislação sobre migração no Brasil, a nova lei traz o foco para a pessoa do migrante e a necessidade de visualizar o migrante de forma digna.

Durante as décadas de vigência do Estatuto do Estrangeiro, o estrangeiro era visto como um assunto de segurança nacional, motivo pelo qual o Estado decidia discricionariamente quem entrava e quem permanecia em território brasileiro, o que violava normas da Constituição Federal de 1988 e também textos de tratados internacionais de direitos humanos. Com a nova Lei de Migração, os migrantes são vistos como um assunto de direitos humanos, permitindo a regularização migratória e a inserção social.

### Referências

BRASIL (1980). **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração**, publicado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L6815.htm]. Disponibilidade: 05/02/2019.

\_\_\_\_\_. (2017). **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração**, publicado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm]. Disponibilidade: 05/02/2019.

DEL'OMO, Florisbal de Souza; JAEGER JUNIOR, Augusto. (2017) **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. (2017) **Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense.

GUERRA, Sidney. (2017a) Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil: da Lei do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Direito em Debate** 9 (4): 1717-37.

\_\_\_\_\_. (2017b) A nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, 47: 90-112.

LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel, Orgs. (2017) **(Re)Definições das Fronteiras: visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. (2016) **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

\_\_\_\_\_. (2017) **Direito Internacional Privado: curso elementar**. Rio de Janeiro: Forense.

NUNES, Paulo Henrique Faria. (2017) **Lei de Migração: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas**, Goiânia: Edição do Autor.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. (2017) Nova Lei Brasileira de Migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 34 (1): 171-79.



RAMOS, André de Carvalho. (2017) **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração**, publicado em Revista Consultor Jurídico [<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>]. Disponibilidade: 20/10/2017.

RAMOS, André de Carvalho. RIOS, Aurélio. CLÈVE, Clèmerson (et al) (2017). **Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem***, publicado em Revista Consultor Jurídico [<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>]. Disponibilidade: 20/10/2017.